

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: GABINETE DA PRESIDÊNCIA

PROCESSO Nº 05850e20

PARECER Nº 00725-20

EMENTA: EMENTA: POSSÍVEIS REPERCUSSÕES DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 42 DA LRF FRENTE À PANDEMIA PELO COVID-19. PROFESSORES CONTRATADOS. POSSIBILIDADE LEGAL DA MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DOS SALÁRIOS. MEDIDAS RESPALDADAS NAS PREVENÇÕES AO COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19. FALTA JUSTIFICADA AO SERVIÇO PÚBLICO. COMPENSAÇÃO DAS AULAS E DOS SERVIÇOS NO RECESSO ESCOLAR. POSSIBILIDADE LEGAL DE NEGOCIAÇÃO COM EMPRESA TERCEIRIZADA CONTRATADA PARA A REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES-MEIO NO PERÍODO DE SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES LETIVAS. PRESERVAÇÃO DE CONTRATOS DE ESTÁGIO. DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DE MULTAS DE TRÂNSITO PARA AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

O Prefeito Municipal de **SANTO ANTÔNIO DE JESUS/BA**, Senhor André Rogério de Araújo Andrade, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 05850e20, encaminha a este Tribunal de Contas o seguinte questionamento:

1. Considerando a afirmação constante no parecer nº 00610-20, referente ao processo nº 05261e20: “Entende-se que a intenção do art. 42 foi unicamente evitar a inscrição em restos a pagar de despesas pertencentes aos oito últimos meses do exercício do mandato que finda sem disponibilidade em caixa para honrá-las, fato que geraria para o sucessor eleito dificuldade na elaboração do orçamento e na implantação de seu plano de governo.” Indaga-se: **Há possibilidade de aplicação de alguma sanção ao gestor caso não quite ou não deixe disponibilidade em caixa das despesas inscritas em restos a pagar antes dos dois últimos quadrimestres do exercício do mandato? Em caso positivo quais? Esta conduta pode comprometer o mérito das contas perante o TCM?**
2. Em razão da suspensão das aulas por Decreto Municipal, que impõe medidas de contenção da interação social para evitar o contágio do COVID-19, à luz do regramento que orienta a análise da despesa, **é possível o Município seguir pagando professores selecionados para contratação temporária por tempo determinado para atender necessidade excepcional interesse público sem que os mesmos estejam em efetivo exercício do magistério?**

3. Em razão da suspensão das aulas por Decreto Municipal que impõe medidas de contenção da interação social para evitar o contágio do COVID-19, à luz do regramento que orienta a análise da despesa, **é possível o Município seguir pagando profissionais de apoio, a exemplo de porteiros e serviços de limpeza, por meio de cooperativa, sem que os mesmos estejam em efetivo exercício nas unidades de ensino?**

4. Em razão da suspensão das aulas por Decreto Municipal que impõe medidas de contenção da interação social para evitar o contágio do COVID-19, à luz do regramento que orienta a análise da despesa, **é possível o Município seguir pagando estagiários da educação, sem que os mesmos estejam em efetivo exercício nas unidades de ensino?**

5. **É possível, por meio de lei municipal, desvincular as receitas com a cobrança de multa de trânsito e destina-la ao custeio ou investimentos nas áreas de saúde e assistência social no combate à pandemia do Covid-19?**

Pois bem; inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado, em especial, sobre medidas efetivas a serem tomadas pelo Gestor, relacionadas ao pagamento dos professores, face as previsões normativas constantes no Estatuto dos Servidores do Magistério Público Municipal de Santo Antônio de Jesus.**

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que atualmente estão surgindo no cenário da calamidade pública oriunda da pandemia do COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.**

Dito isto, o primeiro questionamento diz respeito à possibilidade de aplicação de sanção ao gestor que, eventualmente, incidir na conduta descrita no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se tal ilícito fiscal poderia comprometer o mérito das contas perante esta Corte de Contas.

Primeiramente, vale ressaltar que, não só o Brasil, como o mundo vivencia uma situação de excepcionalidade com a disseminação do denominado coronavírus (COVID-19), a ponto de ser classificado pela Organização Mundial da Saúde como pandemia, o que fez com que vários

países decretassem situação de calamidade pública, dentre eles o Brasil, e passassem a adotar medidas excepcionais para conter o avanço de tal agente patogênico, o qual possui um potencial de contágio avassalador e já provocou a morte de dezenas de milhares de pessoas ao redor do Mundo.

Dentre as medidas excepcionais e austeras preconizadas pela Organização Mundial da Saúde e levadas a cabo por diversos países, inclusive recomendadas pelo Ministério da Saúde, pode-se citar aquelas com o fito de promover o isolamento social, tais como, fechamento de shopping centers, comércio de rua, cinema, bares e restaurantes para atendimento direto ao público, tudo isso para evitar aglomerações como forma de atenuar a curva epidemiológica de contágio pelo COVID-19 e, desta forma, tentar preservar vidas humanas, que seriam sacrificadas com um eventual colapso do nosso Sistema de Saúde.

Nesse contexto, o governo do Estado da Bahia, acompanhado de diversos municípios baianos, atento à ameaça provocada por esta pandemia, declarou, via Decreto nº 19.549/2020, situação de emergência em todo o território baiano, determinando diversas medidas para contenção de propagação do COVID-19 em nosso Estado, nos seguintes termos:

DECRETO Nº 19.549 DE 18 DE MARÇO DE 2020

Declara Situação de Emergência em todo o território baiano, afetado por Doença Infecciosa Viral - COBRADE 1.5.1.1.0, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso da atribuição que lhe conferem os incisos V e XII do art. 105 da Constituição Estadual, o inciso VII do art. 7º da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e com fundamento no inciso II do § 1º do art. 6º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990,

considerando que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, na forma do art. 196 da Constituição Federal;

considerando a classificação pela Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020, como pandemia do Novo Coronavírus;

considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença,

D E C R E T A

Art. 1º - Fica declarada Situação de Emergência em todo o território baiano, em virtude do desastre classificado e codificado como Doença Infecciosa Viral - COBRADE 1.5.1.1.0, conforme Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19.

Art. 2º - Fica autorizada a mobilização de todos os órgãos estaduais, no âmbito das suas competências, para envidar esforços no intuito de apoiar as ações de resposta ao desastre, reabilitação do cenário e reconstrução.

Art. 3º - Para fins do art. 1º deste Decreto, no âmbito do Poder Executivo Estadual, consideram-se serviços públicos essenciais as atividades relacionadas a segurança pública, saúde, proteção e defesa civil, fiscalização e arrecadação.

Art. 4º - Fica estendido a todos os Municípios do Estado da Bahia o disposto no art. 7º do Decreto nº 19.529, de 16 de março de 2020.

Art. 5º - Ficam suspensas, pelo período de 10 (dez) dias, a partir da primeira hora do dia 20 de março de 2020, a circulação e a saída, e, a partir da nona hora do dia 20 de março de 2020, a chegada:

I - de qualquer transporte coletivo intermunicipal, público e privado, rodoviário e hidroviário, nas modalidades regular, fretamento, complementar, alternativo e de vans, nos Municípios de Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro, Prado, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica;

II - de ônibus interestaduais, no território do Estado da Bahia.

§ 1º - Fica excepcionada a circulação de transportes rodoviários e hidroviários, públicos ou particulares, para deslocamento de trabalhadores, residentes nas Regiões Metropolitanas de Salvador e Feira de Santana ou em locais próximos aos Municípios de Porto Seguro e Prado, desde que conduzidos para o exercício de atividade profissional. §

2º - Outras exceções deverão ser expressamente autorizadas pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA ou pelos Municípios.

Art. 6º - Ficam suspensos, a partir de 23 de março de 2020, os atendimentos presenciais do Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC nos Municípios de Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro, Prado, Lauro de Freitas e Simões Filho.

Art. 7º - A Polícia Militar da Bahia - PMBA e a AGERBA realizarão a fiscalização do quanto disposto no art. 5º deste Decreto, com eventual apoio das Guardas Municipais.

Parágrafo único - O descumprimento de suspensão prevista no art. 5º deste Decreto importará na apreensão imediata do veículo de transporte, público ou particular, sem prejuízo do ajuizamento de ações penais e cíveis, bem como da aplicação de sanções administrativas.

Art. 8º - Os casos omissos deverão ser decididos pelo Comitê Estadual de Emergência em Saúde Pública - COES Ba.

Art. 9º - A AGERBA editará normas complementares ao cumprimento do disposto neste Decreto, no que concerne às matérias atinentes às suas competências.

Art. 10 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos enquanto perdurar o estado de emergência em saúde causado pelo coronavírus, previsto na Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 18 de março de 2020.

RUI COSTA
Governador

Todo esse cenário acima delineado, inclusive com adoção de medidas que restringem direitos e liberdades individuais, tais como liberdade de locomoção e de se exercer seus ofícios, direito à educação, etc, denotam a gravidade e excepcionalidade da situação, a qual, fatalmente, exigirá a flexibilização de algumas normas jurídicas em prol da proteção de direitos fundamentais à vida, à saúde, à integridade física, sem deixar de se exaltar o princípio motriz da dignidade da pessoa humana,

Nesse sentido, impende destacar recente medida cautelar concedida pelo Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, determinando que se conceda interpretação conforme a Constituição aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, decisão esta que passamos a transcrever:

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas aos empregados e empregadores estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade, pois, observadas as necessárias justiça e adequação entre o pedido e o interesse público.

Presentes, portanto, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois comprovado o perigo de lesão irreparável, bem como a plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais e individuais, de várias ordens, caso haja a manutenção de incidência dos referidos artigos durante o estado de calamidade pública, em relação as medidas para a prevenção e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19.

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.**

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Não obstante, como bem asseverou o Chefe da Assessoria Jurídica deste Tribunal de Contas, em seu parecer no processo de Consulta nº 05261e20, o Ilustre Ministro Relator Alexandre de Moraes, ao proferir a medida cautelar em destaque, conferindo interpretação conforme a Constituição a diversos dispositivos da LRF, de modo a, flexibilizar, provisoriamente, o cumprimento de tais exigências de cunho fiscal, não o fez em relação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **razão pela qual deveria, em tese, tal norma continuar produzindo normalmente seus efeitos.**

Entretanto, vale ressaltar que se encontra em avançado processo de tramitação, inclusive em regime de urgência, o Projeto de Lei Complementar nº 39/2020 (cuja tramitação se deu em conjunto com o PL nº 149/2019, tendo sido este último arquivado), que fora aprovado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, onde sofreu emendas, sendo novamente submetida à deliberação da Câmara, onde foram realizados novos ajustes e remetido o PL novamente à apreciação do Senado, em conformidade com o processo legislativo previsto na nossa Carta Magna. Tal projeto de lei prevê, além de outras medidas de socorro aos Estados e Municípios, alterações em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que passaria a prever no artigo 65, § 1º, II, o afastamento da incidência do artigo 42 da mesma norma, excepcionalmente, somente para hipóteses nas quais os recursos sejam destinados a ações de combate ao COVID-19, senão vejamos:

Art. 65. [...]

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de Decreto Legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

[...]

II – serão dispensados os limites, e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42 e o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Com efeito, uma vez que o supracitado projeto seja convertido em lei, o que configura uma tendência, o Gestor que, excepcionalmente, incidir na conduta do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não poderá ser penalizado pelos Órgãos de Controle, tampouco tal irregularidade poderá influir no mérito das contas da respectiva municipalidade, todavia se, e somente se, conforme estabelece o próprio Projeto de Lei, os recursos tiverem sido aplicados em finalidades diretamente relacionadas ao combate ao Coronavírus, consoante enfatiza a parte final do dispositivo em destaque.

Passando, doravante, a se debruçar **sobre o segundo questionamento** formulado na presente Consulta, impende destacar, inicialmente, que o Governo Federal, publicou em 07.02.2020, a Lei n. 13.979/20, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”. Dias após a sua edição, essa lei sofreu alterações em decorrência das Medidas Provisórias 926, 927 e 928, todas do ano de 2020.

Da leitura conjugada dos seus artigos iniciais, com as disposições do Decreto n. 10.282/2020, que a regulamenta, extrai-se que as medidas ali delineadas devem ser adotadas, no âmbito das respectivas competências, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio do Ministro da Saúde e pelos gestores locais, por autorização daquele em situações específicas, e visam, precipuamente, a proteção da coletividade.

O seu cumprimento é obrigatório pelas pessoas, sob pena de responsabilização nos termos previstos em legislação própria.

Ademais, à luz do que reza o §1º, do art. 3º, da Lei n. 13.979/20: “As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

Dentre as medidas enumeradas no art. 3º, com redação alterada pela Medida provisória n. 926, de 2020, destacam-se o isolamento social e a quarentena, que, de acordo com o quanto definido no art. 2º, da citada Lei, consistem, respectivamente na “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” e a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

Com efeito, tais medidas implicam, na prática, a restrição da locomoção, do contato físico entre as pessoas nas escolas, ruas, centros comerciais, órgãos públicos, igrejas, praias, parques, empresas privadas e etc, funcionando como eficiente arma ao combate à proliferação do vírus, segundo opinião dos especialistas da área de saúde, frequentemente divulgada nos meios de comunicação.

Em decorrência de tal fato, foi instituída na esfera estadual (Decretos n.ºs 19.529/2020 e 19.549/2020), com extensão dos seus efeitos para todos os municípios baianos, a suspensão das atividades letivas, nas unidades de ensino públicas e privadas, no período de 30 (trinta) dias, a contar da data de 17.03.2020.

Cumpra-se ressaltar que tal medida foi prorrogada até o dia 03.05.2020, conforme Decreto Estadual n. 19.635/2020, publicado no Diário Oficial na data de 15 de abril do corrente ano.

É diante deste contexto normativo, que encontra-se a **segunda** dúvida do Consultante, na medida em que, diante da suspensão das aulas na rede de ensino pública, o Gestor deve ou não continuar procedendo o pagamento dos salários dos professores contratados por prazo determinado.

Inicialmente, necessário se faz afirmar que os servidores contratados temporariamente, durante a vigência dos seus contratos, integram a categoria de servidores públicos em sentido amplo, o que significa dizer que, as medidas de isolamento social determinadas tanto pela União, como pelo Estado da Bahia e, por ventura, pelo município consultante serão de execução obrigatória.

Diante dessas considerações, o Estatuto do Magistério do Estado da Bahia – Lei n. 8.261/02, traz nas suas normas a previsão da composição dos vencimentos do corpo docente, nos seguintes moldes:

“Art. 64 - Os Professores do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio, portadores de habilitação específica decorrente de curso regularmente reconhecido, com carga horária mínima e integralizada em um único curso de 360 (trezentos e sessenta) horas/aula, perceberão uma gratificação especial de 20% (vinte por cento), calculada sobre o valor do vencimento base do nível do cargo ocupado, enquanto estiver na regência de classes com alunos com necessidades educacionais especiais.

Art. 65 - A Gratificação de Estímulo às Atividades de Classe será concedida aos ocupantes do cargo de Professor do Magistério Público Estadual do Ensino Fundamental e Médio que se encontrem em efetiva regência de classe, no percentual de 40% (quarenta por cento) sobre o vencimento básico atribuído ao cargo ocupado pelo beneficiário desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - que a regência de classe esteja sendo exercida em Unidades Escolares da Rede Pública Estadual ou em Unidades Escolares conveniadas ou municipalizadas mediante convênio celebrado com o Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria da Educação;

II - que o exercício da regência seja comprovado pelo diretor da unidade escolar onde o docente esteja ministrando as aulas obrigatórias de sua carga horária, validada na programação escolar anual.

Parágrafo único - O percentual da Gratificação de que trata este artigo passará para 45% (quarenta e cinco por cento) a partir de 1º de julho de 2002 e para 50% (cinquenta por cento) a partir de 1º janeiro de 2003.

(...)

Art. 69 - A concessão da Gratificação de Estímulo às Atividades de Classe será devida a partir da comprovação do efetivo exercício da regência de classe, com base nos registros anuais da programação escolar.

Parágrafo único - Configurando-se a situação de regência de classe, posteriormente à data referida neste artigo, a gratificação será devida a partir do início do exercício da correspondente atividade.

Art. 70 - Em caso de faltas ou penalidades aplicadas que impliquem em dedução do vencimento, esta atingirá, na mesma proporção, a Gratificação de Estímulo às Atividades de Classe.

Art. 71 - O Professor perderá o direito à Gratificação de Estímulo às Atividades de Classe quando afastado do exercício da regência de classe, salvo nos seguintes casos:

I - por 1 (um) dia, para doação de sangue;

II - por 2 (dois) dias, para alistamento eleitoral;

III - por 8 (oito) dias consecutivos, por motivo de:

a) casamento;

b) falecimento de cônjuge, companheiro, pais, padrasto ou madrasta, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos, desde que comprovados com atestado de óbito.

IV - até 15 (quinze) dias, por período de trânsito, compreendido como o tempo gasto pelo servidor que mudar de sede, contados da data do desligamento.

V - férias;

VI - participação em programa de treinamento regularmente instituído;

VII - participação em júri e em outros serviços obrigatórios por lei;

- VIII - missão ou estudos em outros pontos do território nacional ou no exterior, quando o afastamento houver sido autorizado pela autoridade competente;
- IX - abono de falta, a critério do chefe imediato do servidor, no máximo de 72 (setenta e dois) dias por quinquênio;
- X - licença:
 - a) à gestante, à adotante e licença-paternidade;
 - b) para tratamento da própria saúde;
 - c) por motivo de acidente em serviço ou por doença profissional;
 - d) para o servidor-atleta.
- XI - licença-prêmio, se o servidor estiver percebendo a gratificação de que trata este artigo há mais de 6 (seis) meses.”.

Percebe-se, da leitura dos artigos dispostos acima, que o critério do “efetivo exercício” deve estar presente para a percepção das respectivas vantagens pecuniárias, que compõem as verbas remuneratórias da referida categoria.

Todavia, em que pese o Legislador não tenha trazido o seu conceito no corpo da lei, no seu art. 61, estendeu a sua aplicação para situações de suspensão das atividades do professor, nos seguintes moldes:

Art. 61. Serão considerados de efetivo exercício os afastamentos do servidor do magistério para:

- I - licença para tratamento de saúde;
 - II - seu aperfeiçoamento, especialização ou atualização em instituições nacionais ou estrangeiras;
 - III - comparecer a reuniões ou congressos relacionados com a atividade docente que lhe seja pertinente;
 - IV - cumprir programa de educação ou ensino resultante de acordo cultural com outra nação;
 - V - prestar assistência técnica relacionada com sua atividade docente;
 - VI - quando no exercício de um mandato legislativo compor a Comissão de Educação;
 - VII - abono de falta, a critério do chefe imediato do servidor, no máximo de 72 (setenta e dois) dias por quinquênio;
- Parágrafo único - Nos casos dos incisos II a V deste artigo a autoridade competente para permitir o afastamento deverá considerar a conveniência e o interesse do ensino.”

De uma primeira leitura das normas citadas, poderia se concluir apressadamente que, em tese, a hipótese de afastamento dos professores em razão da suspensão das aulas por conta da pandemia disseminada pelo COVID-19, não estaria abarcada na expressão “efetivo exercício”, para fins de percepção das gratificações previstas no Estatuto que rege a categoria, estando “autorizado”, conseqüentemente, a supressão do seu pagamento.

Contudo, diante do contexto atual, tal conclusão não nos parece um tanto quanto acertada, na medida em que a adoção de tal providência foi tomada pela autoridade competente em prevenção e enfrentamento da COVID-19 e encontra-se respaldada por normas especiais

editadas pelo Governo, a fim de regulamentar as relações jurídicas neste novo cenário de pandemia que se encontra o País.

Com efeito, a leitura atenta das normas dispostas na citada Lei. 13.979/20 revela uma preocupação do Legislador não apenas com a instituição de medidas a serem adotadas pelas Autoridades no combate à pandemia, a exemplo do isolamento social, mas também, na proteção das relações de trabalho, quando, no seu art. 3º, §3º ressalva que: “Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.” (grifo aditado).

Ou seja, a suspensão das atividades dos professores por ato do Governador ou do Prefeito, em face dos problemas causados pelo surto epidêmico, de acordo com a norma anteriormente citada, equivale, na prática, à falta justificada ao serviço público, que, a princípio, poderia autorizar a manutenção do pagamento dos vencimentos da categoria acrescido das vantagens e direitos previstos no respectivo Estatuto.

Some-se a isso o fato de que há o comando expresso do Governador do Estado, nos Decretos n.ºs. 19.529/2020 e 19.586/2020, para que as atividades letivas sejam compensadas “nos dias reservados para os recessos futuros”.

Logo, **diante das regras relacionadas à pandemia já publicadas no ordenamento jurídico, essa Assessoria Jurídica, em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente, entende, excepcionalmente, pela possibilidade da manutenção do pagamento dos salários previstos no Estatuto do Magistério que utilizam como critério para sua percepção o “efetivo exercício”, na medida em que além da suspensão das aulas podem ser enquadradas como “falta justificada ao serviço público”, o Decreto Estadual determinou a sua compensação futura no recesso escolar.**

No mais, como a suspensão determinada pelo governo estadual referiu-se apenas as atividades letivas nas unidades de ensino que são desenvolvidas quando o profissional está presente em classe, as atividades educacionais não letivas (atividades complementares) que seriam realizadas nos períodos de recesso, a exemplo do planejamento do conteúdo programático, montagem das aulas, confecção do material didático, reunião de planejamento e etc, podem ser executadas neste interregno em **sistema de ‘teletrabalho’ ou serviço remoto**, como vêm acontecendo em grande parte dos serviços públicos, para que não sofram solução de continuidade neste momento.

Nesse sentido, fora editada Medida Provisória nº 927/20, que regulamenta as medidas trabalhistas para o enfrentamento do estado de calamidade pública, que dentre outros meios instituiu o teletrabalho, vejamos:

Art. 3º. Para o enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública e para preservação do emprego e da renda, poderão ser adotados pelos empregadores, dentre outros, as seguintes medidas:

I- o teletrabalho;

CAPÍTULO II DO TELETRABALHO

Art. 4º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá, a seu critério, alterar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância e determinar o retorno ao regime de trabalho presencial, independentemente da existência de acordos individuais ou coletivos, dispensado o registro prévio da alteração no contrato individual de trabalho.

§ 1º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância a prestação de serviços preponderante ou totalmente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias da informação e comunicação que, por sua natureza, não configurem trabalho externo, aplicável o disposto no inciso III do caput do art. 62 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.

§ 2º A alteração de que trata o caput será notificada ao empregado com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, por escrito ou por meio eletrônico.

§ 3º As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, pela manutenção ou pelo fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância e ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado serão previstas em contrato escrito, firmado previamente ou no prazo de trinta dias, contado da data da mudança do regime de trabalho.

§ 4º Na hipótese de o empregado não possuir os equipamentos tecnológicos e a infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, do trabalho remoto ou do trabalho a distância:

I - o empregador poderá fornecer os equipamentos em regime de comodato e pagar por serviços de infraestrutura, que não caracterizarão verba de natureza salarial; ou

II - na impossibilidade do oferecimento do regime de comodato de que trata o inciso I, o período da jornada normal de trabalho será computado como tempo de trabalho à disposição do empregador.

§ 5º O tempo de uso de aplicativos e programas de comunicação fora da jornada de trabalho normal do empregado não constitui tempo à disposição, regime de prontidão ou de sobreaviso, exceto se houver previsão em acordo individual ou coletivo.

Art. 5º Fica permitida a adoção do regime de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância para estagiários e aprendizes, nos termos do disposto neste Capítulo.

Assim, em interpretação às determinações acima explicitadas, entende-se que enquanto perdurar o estado de calamidade pública, o empregador poderá alterar, a seu critério, o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância, podendo inclusive contar como carga horária realizada pelos profissionais submetidos a tal modalidade, já que tal método encontra-se respaldado na Medida Provisória acima explicitada.

Inclusive tal medida também tem amparo no quanto normatizado no §8º, do art. 3º, da Lei n.13.979/20, que determina o seguinte: “As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.”

No âmbito do magistério, o que se está querendo dizer, é que no período da suspensão das aulas presenciais e em face da compensação determinada pelo Governador, há a possibilidade de que sejam praticadas as atividades que regularmente o corpo docente desenvolveria durante o recesso escolar, até porque, diante deste novo cenário, a reposição das aulas em outro momento implicará, conseqüentemente, na alteração do calendário escolar e uma readequação do conteúdo a ser ministrado ao corpo discente, a fim de atender as determinações do Ministério da Educação e, em especial, as regras dispostas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação quanto à quantidade mínima de horas-aulas a serem ministradas durante o ano letivo. E neste caso a manutenção do pagamento além de manter a subsistência dos profissionais da educação, desincumbirá a administração pública do pagamento das aulas repostas futuramente.

Ademais, é interessante lembrar ainda que, por força do isolamento social, é recomendável que as reuniões do corpo docente neste período de planejamento, reestruturação do conteúdo, das aulas e etc, sejam realizadas por plataformas de comunicação online, a exemplo, do Google Meet, já utilizadas, registre-se, por alguns Estados.

Diante deste contexto fático, encaixa-se a **terceira** indagação formulada pelo Consultante, na medida em que existe contratação de empresa terceirizada em andamento relacionada a atividade-meio no âmbito do funcionamento das atividades escolares no município, que agora precisam ser reorganizadas, diante da atual pandemia, em decorrência das restrições de locomoção das pessoas e da paralisação temporária das atividades escolares, indaga-se sobre a legalidade no pagamento do referido contrato no afã de remunerar esses trabalhadores.

A este respeito, necessário se faz esclarecer que na seara administrativa os prestadores de serviços terceirizados podem ser definidos como uma categoria de trabalhadores contratados por uma tomadora de serviço/administração pública, por intermédio de uma terceira

companhia/empresa terceirizada, para realização de atividades-meio, com direitos trabalhistas resguardados, tendo como responsável por seus encargos a empresa terceirizada, não restando dúvidas de que as medidas de isolamento social, determinadas pelos órgãos competentes, serão de execução obrigatória no âmbito de tal relação.

Do mesmo modo, suas ausências aos locais de trabalho, decorrentes das determinações contidas nos atos normativos emanados pelos gestores públicos para enfrentamento da pandemia serão consideradas “faltas justificadas”, seguindo a norma do referido art. 3º, § 1º da Lei 13.979/20.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal, editou documento intitulado Recomendação PRDC/RS Circular nº 12/20020, que assim preceitua:

“(…)

(iv) Ajuste, com as empresas terceirizadas, a redução do fluxo de terceirizados nas dependências do serviço público em que atuam, suspendendo a cobrança de adimplemento da obrigação imposta aos contratados estabelecida no contrato de terceirização, em especial, afastando das atividades as pessoas que estejam no grupo de risco do COVID-19, sem que qualquer prejuízo seja imposto a eles ou aos empregados terceirizados, notadamente que esses não sejam demitidos enquanto perdurar a providência aqui permitida;

Em aprofundamento ao referido tema, a relação contratual entre a administração pública e a empresa terceirizada encontra respaldo na Lei nº13.429/2017 (“Lei das Terceirizações”), que em interpretação apurada, pode-se concluir pela ausência de precedentes legais que possam nortear as peculiaridades do atual momento.

Cabe ressaltar que não se pode impor ao contratado a adoção de qualquer medida de índole trabalhista, sendo caracterizada tal iniciativa, como ato de ingerência, vedado à Administração contratante.

As medidas previstas na Medida Provisória 927, de 22 de março de 2020, objetivando o enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes da pandemia não obrigam nem mesmo os empregadores, pois são todas elas medidas opcionais (art. 1º). Assim prevê o art. 3º da mencionada Medida Provisória:

Art. 3º Para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública e para preservação do emprego e da renda, **poderão ser adotadas pelos empregadores, dentre outras, as seguintes medidas:**

- I - o teletrabalho;
- II - a antecipação de férias individuais;
- III - a concessão de férias coletivas;
- IV - o aproveitamento e a antecipação de feriados;
- V - o banco de horas;
- VI - a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho;
- VII - o direcionamento do trabalhador para qualificação; e
- VIII - o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. (grifo nosso)

Desta forma, se impõe uma primeira conclusão que diante de alterações contratuais promovidas pela Administração Pública contratante quanto às rotinas de execução, poderá a empresa contratada determinar ao empregado a realização de suas atividades em regime de teletrabalho (inc. I); em virtude de suspensão da execução do contrato por 30 dias, poderá a empresa antecipar as férias de seus empregados (inc. II).

Nesta direção, caso a empresa adote as medidas previstas no art. 3º da Medida Provisória 927, de 22 de março de 2020, assim como se em virtude de alteração qualitativa ou quantitativa do objeto (por termo aditivo), ou em virtude de suspensão total ou parcial da execução do contrato (por ato formal da autoridade competente), a empresa considerar mais adequada a adoção de algumas das medidas prescritas no art. 3º da Medida Provisória 927, de 22 de março de 2020, como, por exemplo, determinar a realização de teletrabalho pelos terceirizados (se for possível, tal realização), pode haver repercussão no preço pactuado no âmbito do contrato administrativo.

No cotejo das especificações contidas na Lei Federal nº 8.666/93, que rege as relações contratuais no âmbito da administração pública, assevera-se as seguintes possibilidades legais para o enfrentamento do contexto fático advindo do COVID-19, nos contratos que envolvam empresas terceirizadas, vejamos: rescisão contratual – plena ou parcial, supressão ou acréscimo do valor contratual nos limites permitidos, ou a verificação do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, com fulcro no art. 65, inciso II, alínea “d” da referida norma.

Com efeito, em que pese a possibilidade da Administração Pública possuir meios legais para a rescisão contratual de forma unilateral por razão de interesse público, entende-se que tal conduta deve ser imposta quando não houver outros meios de negociação, haja vista que a perda dos meios de subsistência destes trabalhadores terceirizados vem a contribuir para o aumento dos efeitos da crise.

Desta maneira, para tentar amenizar o cenário atual, imprescindível se faz privilegiar negociações

com os respectivos envolvidos, e após exaurido tais possibilidades, impor instrumentos unilaterais previstos na legislação em prol da administração. **Por outro lado, necessário afirmar que o gestor deve respaldar suas condutas tendo como premissa um dos princípios basilares da administração pública, o da legalidade.**

Nesse sentido, curial trazer a baila documento intitulado “Recomendação Covid-19 , - contratos de prestação de serviços terceirizados”, da lavra do Governo Federal, publicado em 21.03.2020, com recomendações a serem aplicadas para todos os contratos no âmbito de qualquer órgão ou entidade da administração pública, destacadamente:

“Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, considerando a classificação da situação mundial no novo coronavírus (COVID- 19) como pandemia, deverão seguir as seguintes recomendações:

1º – A atuação presencial de serviços terceirizados deve ficar limitada a atender atividades consideradas essenciais pelo órgão ou entidade, em patamar mínimo para a manutenção das atividades, a exemplo de segurança patrimonial e sanitária, dentre outros.

2º- notificar as empresas contratadas quanto à necessidade de adoção de meios necessários para intensificar a higienização das áreas com maior fluxo de pessoas e superfícies mais tocadas, com o uso de álcool gel (maçanetas, corrimãos, elevadores, torneiras, válvulas de descarga etc.);

3º- solicitar que as empresas contratadas procedam a campanha interna de conscientização dos riscos e das medidas de prevenção para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID – 19), as informações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde;

4º- proceder o levantamento de quais são os prestadores de serviços que se enquadram no grupo de risco (portadores de doenças crônicas, histórico de contrato com suspeito ou confirmado para COVID- 19 nos últimos 14 dias, idade acima de 60 anos etc.), para que sejam colocados em quarentena com suspensão da prestação do serviço ou, em caso excepcionalíssimo, a substituição temporária na prestação dos serviços desses terceirizados.

5º- Caso haja diminuição do fluxo de servidores dos órgãos ou entidades (estejam executando as suas atividades remotamente) ou expediente parcial (rodízio), poderão – após avaliação de pertinência, e com base na singularidade de cada atividade prestada – suspender os serviços prestados pelas empresas terceirizadas ou reduzir o quantitativo até que a situação se regularize..

6º- Caso a ausência do prestador de serviço (“falta da mão de obra alocada”), decorrente da situação de calamidade atual, esteja enquadrada no art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o órgão ou entidade deverá observar o § 3º da referida Lei, hipótese em que será “considerado falta justificada”.

Art. 3º Para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

(...)

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

7º- É facultada a negociação com a empresa prestadora de serviços, visando as seguintes medidas:

(i) antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decreto de férias coletiva;

(iii) fixação de regime de jornada de trabalho em turno alternados de revezamento;

(iv) execução de trabalho remoto ou de teletrabalho para as atividades compatíveis com este instituto e desde que justificado, sem concessão do vale transporte, observadas as disposições da CLT;

(V) redução de jornada de trabalho com a criação de bancos de horas posterior compensação das horas trabalhadas .

8º- Não havendo tempo hábil para formalização de termo aditivo ao contrato, considerando o risco iminente à saúde pública proveniente da pandemia, o órgão ou entidade deverá proceder os ajustes necessários e anexar posteriormente a devida justificativa ao processo que embasa a formalização do termo aditivo.

* Suspensão ou redução – Nota Técnica nº 66/2018 – Delog/ Seges/ MP. Alerta-se que o vale alimentação e o vale transporte têm natureza indenizatória. Portanto, os órgãos e entidades devem observar nos casos de suspensão dos serviços, o paradigma a seguir:

a) Os dispositivos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), via de regra, dispõem que a empresa conceda auxílio- alimentação aos seus empregados apenas nos dias efetivamente trabalhados. Dito de outro modo, se o empregado não labora em dias considerados de “ponto facultativo” ou de “recesso” de servidores públicos, não há, a priori, que se falar no pagamento dessas rubricas, mas sim o seu desconto nas faturas a serem pagas pela administração.

a.1) Deve-se ressaltar que os prestadores de serviços terceirizados colocados em trabalho remoto ou que estejam em escala de revezamento deverão ter a manutenção do auxílio- alimentação assegurada, já que o serviço não sofrerá solução de continuidade.

a.2) Já no caso de suspensão do contrato de trabalho, o recomendado, assim, que o órgão ou a entidade tome ciência da CCT aplicável ao caso concreto, procedendo a eventuais negociações com a categoria, se julgar pertinente.

b) Em relação ao vale-transporte, cabe destacar que este benefício cobre despesas de deslocamento efetivo do emprego. Por conseguinte, não havendo esse deslocamento – trajeto da sua residência para o trabalho. Por conseguinte, não havendo esse deslocamento – trajeto da sua residência para o trabalho e vice-versa – não há que se falar em pagamento dessa rubrica, o que por via reflexa enseja o desconto desse pagamento nas faturas a serem liquidadas pela Administração.

Observação: Dada a situação atual de calamidade, recomenda-se que, sempre que possível, e sem ferir o disposto na legislação e na CCT vigentes, seja mantido o auxílio-alimentação durante o período de suspensão. “. (g.n)

Da intelecção das orientações acima explicitadas, sobretudo diante das regras previstas na Medida Provisória 927, de 22 de março de 2020, pode-se extrair diversas possibilidades de condutas que podem ser acordadas entre a administração pública e a empresa contratada para o enfrentamento da crise atual, dentre as quais: (i) atividade remota ou rodízio, levando em conta a

singularidade de cada prestação de serviço; (ii) redução do quantitativo ou suspensão dos serviços prestados até normalização; (iii) negociação com a empresa prestadora de serviços, implementando antecipação de férias, concessão de férias individuais ou decreto de férias coletiva; (iv) não concessão do vale-transporte, dentre outras verbas trabalhista, observadas as disposições da CLT; (v) redução de jornada de trabalho com a criação de bancos de horas para posterior compensação, dentre outras medidas que possibilitem uma diminuição dos valores acordados pela gestão pública, propiciando a mesma um possível equilíbrio financeiro para o enfrentamento dos possíveis efeitos econômicos.

Nessa mesma direção caminha o parecer nº 26/2020/DECOR/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Antônio dos Santos Neto, ao se debruçar sobre questão análoga, consoante se depreende da ementa que abaixo se transcreve:

EMENTA: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. EFEITOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. DIREITO À VIDA. DIREITO À SAÚDE. PROTEÇÃO AOS EMPREGOS. PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DAS EMPRESAS. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO ÀS EMPRESAS CONTRATADAS NOS CASOS DE REDUÇÃO DA DEMANDA. I - Nos casos de redução da demanda da Administração acompanhada da implementação das medidas recomendadas pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, entende-se que o pagamento pela Administração dos valores correspondentes aos salários dos empregados das empresas prestadoras de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra é juridicamente válido por força da imprevisibilidade da atual pandemia do novo coronavírus e por ser medida absolutamente coerente com o esforço de redução das interações sociais como forma de preservar vidas e evitar o colapso do sistema de saúde. II - Os descontos das parcelas referentes ao auxílio-transporte e ao auxílio-alimentação devem ser efetuados na forma da Nota Técnica n.º 66/2018-MP, mas não seria fora de propósito recomendar que o Ministério da Economia aprecie a possibilidade de edição de norma que assegure a manutenção dos valores correspondentes ao auxílio-alimentação percebidos pelos empregados terceirizados, uma vez que se sabe que a parcela é extremamente significativa para a subsistência dos trabalhadores. III - As empresas terceirizadas deverão se valer dos mecanismos previstos na Medida Provisória n.º 927/2020 e recomendados pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (teletrabalho, antecipação de férias e feriados, concessão de férias coletivas, banco de horas e adoção de regime de jornada em turnos alternados de revezamento) para buscar superar o momento de crise. IV - Os serviços essenciais devem ser preservados e os custos relativos às substituições de empregados do grupo de risco deverão ser suportados pela Administração quando presentes os requisitos autorizadores do reequilíbrio econômico-financeiro.

Assim, volvendo-se a situação posta no presente expediente, à luz das possibilidades legalmente existentes para guiar a conduta do gestor municipal no presente caso, entende-se que dentro da discricionariedade de cada gestão, ser viável a continuidade do adimplemento do contrato celebrado entre a administração municipal e a respectiva empresa terceirizada, partindo dos pressupostos alhures demonstrados.

Em que pese não haja disposição normativa, no ordenamento jurídico pátrio vigente, que preveja a possibilidade da suspensão da execução dos contratos (como por exemplo, os relativos a contratos temporários, de estágios, e outros de natureza não permanente aqui tratados nos itens anteriores), ou até mesmo da vedação para adoção de tal procedimento, recomenda-se que o Gestor Público avalie a possibilidade (inclusive, considerando os efeitos sociais da medida) diante da frustração de receita decorrente da pandemia, à luz do princípio da economicidade, de proceder ao aludido ato de suspensão contratual, amparado no fato de que o pagamento sem efetiva contraprestação implicaria em dano ao erário e violaria as regras estabelecidas pela Lei nº 4320/64, em especial o artigo 63.

Semelhante raciocínio deve ser aplicado aos contratos de estágio, respondendo, desta sorte, à **quarta questão formulada na presente consulta**, pois, apesar do vínculo que se trava entre o estagiário (ou aprendiz) e o Ente Público não constituir relação de trabalho em sentido estrito, é considerada, conforme nota técnica conjunta nº 05/2020 do Ministério Público do Trabalho, relação de trabalho especial e como tal, também merece a devida proteção:

[...] O estágio e o contrato de aprendizagem são relações de trabalho especiais nas quais há preponderância do caráter protetivo e pedagógico sob o aspecto produtivo, diante da finalidade destes instrumentos jurídicos, conforme preceituam a LEI n. 11788/2008 e os artigos 428 e seguintes da CLT.

A pandemia caracteriza situação excepcional e motivo de força maior e é assim fato capaz de caracterizar a interrupção da prestação de serviços sem implicar em redução ou não pagamento da remuneração dos aprendizes, tampouco da bolsa de estágio, por aplicação analógica do disposto no artigo 60, § 3º, da Lei n. 8.213/91, bem como ante o princípio da proteção integral.

Diante do exposto, a Coordenação Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente manifesta-se no sentido de que sejam adotadas as seguintes ações Emergenciais para Proteção dos Adolescentes Aprendizes, Estagiários e Empregados:

- a) as aulas teóricas da aprendizagem deverão ser interrompidas de imediato, salvo se passíveis de serem ministradas na modalidade à distância e, ainda assim, desde que possuam plataforma aprovada pelo Ministério da Economia, e garantida a estrutura de tecnologia de informação gratuita e adequada ao aprendiz;
- b) os empregadores, sejam empresas, órgãos públicos e demais entes e/ou entidades contratantes de aprendizes, seja na modalidade direta ou indireta, devem interromper, de imediato, as atividades práticas, garantida a percepção de remuneração integral, por aplicação analógica do art. 60, § 3º, da Lei n. 8.213/91, bem como ante o princípio da proteção integral e a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento;
- c) em nenhuma hipótese poderá haver a substituição das atividades teóricas pelas atividades práticas, por absolutamente incompatível com o instituto da aprendizagem, o qual demanda a necessária correspondência entre a teoria e a prática como determinante do aprendizado progressivo e observância do programa

de aprendizagem profissional;

d) as entidades concedentes de estágio, públicas ou privadas, devem interromper as atividades presenciais de estágio, substituindo-as por atividades remotas, desde que possível, e garantida ao estagiário a adequada estrutura de tecnologia da informação e de supervisão;

e) os órgãos públicos, organizações da sociedade civil e unidades do sistema educacional de atendimento socioeducativo concedentes da experiência prática da aprendizagem deverão interromper as atividades do programa de aprendizagem profissional;

f) os empregadores que tenham em seus quadros empregados adolescentes, na faixa etária de 16 a 18 anos, devem promover o afastamento imediato do trabalho, sem prejuízo da remuneração integral, por aplicação analógica do art. 60, § 3º, da Lei n. 8.213/91, bem como ante o princípio da proteção integral e a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento;

g) como não foi indicada data para o término da interrupção das atividades ou das medidas de caráter emergencial que objetivam assegurar a saúde da população, entende-se que todos os órgãos, instituições e entidades que ministram atividade profissional ou figurem como entidades concedentes do estágio ou da parte prática da aprendizagem, bem como as empresas – públicas ou privadas – organizações da sociedade civil, órgãos públicos e unidades do SINASE devem ficar atentos às orientações e determinações dos órgãos e autoridades da área da saúde, bem como Decretos e outros atos normativos que vierem a ser editados.

Portanto, deve a Administração Pública Municipal envidar esforços no sentido de tentar preservar os contratos de estágio vigentes, por constituírem “relações especiais de trabalho” e em observância aos princípios insertos no Estatuto da Criança e do Adolescente, como o da proteção integral do menor, em conformidade com a nota técnica exarada pelo Ministério Público do Trabalho, em que pese, mais uma vez asseverando, não haja nenhum proibitivo legal para a suspensão dos contratos de estágio.

No tocante à **quinta e última indagação** proposta pelo Consulente, a qual versa sobre a possibilidade de destinação de parte da arrecadação oriunda de multas de trânsito para fins de ações de combate à COVID-19, antes de responder, propriamente, tal dúvida, revela-se imprescindível discorrer sobre a atribuição constitucional de competência para legislar sobre a matéria.

Nesse contexto, vale ressaltar que o artigo 22, inciso XI, da nossa Lei Maior, é de clareza solar ao dotar a União de competência privativa para legislar sobre matéria afeta a trânsito e transporte, consoante se depreende da leitura do dispositivo em destaque:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
[...]
XI - trânsito e transporte;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Destarte, assim como ocorre em relação a todas aquelas matérias, elencadas no rol de incisos da norma constitucional em destaque, cuja competência legislativa é privativa da União, aos Estados fora reservada competência para legislar, quando autorizados por lei complementar federal, sobre questões específicas atinentes à matéria de trânsito e transporte, enquanto que aos Municípios cabe, somente, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, por força do artigo 30, II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Assim é que, a legislação federal de regência, o caput do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro, ao disciplinar matéria afeta à destinação dos recursos arrecadados em decorrência de multas de trânsito aplicadas, veda sua aplicação em finalidade outra senão aquelas diretamente relacionadas ao tema:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

§ 1º- O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito. (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016)

§ 2º- O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação

Isto posto, **forçoso concluir pela inviabilidade jurídica no tocante à destinação de recursos egressos nos cofres públicos, oriundos de sanções pecuniárias de trânsito, para fins de ações de combate à pandemia pelo novo Coronavírus, mesmo por meio da edição de lei municipal neste sentido, a qual, consoante restou demonstrado, nasceria eivada de vício de inconstitucionalidade, em decorrência da competência privativa da União para legislar sobre o tema.**

Por último, vale acrescentar, que em pesquisa à rede mundial de computadores, foi possível constatar a existência do Projeto de Lei nº 1151/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, ainda pendente de aprovação pelas duas Casas Legislativas, que visa permitir, excepcionalmente, enquanto se encontrar vigente o Decreto do Congresso Nacional que reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia pelo COVID-19, a

destinação do percentual de 35% do montante arrecadado com multas de trânsito para a área de saúde pública do respectivo ente arrecadador..

Diante de tudo o quanto exposto, em resposta aos questionamentos formulados, é possível se alcançar as seguintes conclusões:

a) Uma vez que o PL nº 39/2020 seja convertido em Lei, o que configura uma tendência, o Gestor que, excepcionalmente, incidir na conduta do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não poderá ser penalizado pelos Órgãos de Controle, tampouco tal irregularidade poderá influir no mérito das contas da respectiva municipalidade, todavia se, e somente se, consoante próprio Projeto de Lei, os recursos tiverem sido aplicados em finalidades diretamente relacionadas às ações de combate ao Coronavírus.

b) Em face das regras relacionadas à pandemia já publicadas no ordenamento jurídico, essa Assessoria Jurídica, **em tese e sem se debruçar sobre a realidade fática do Município Consulente**, entende, pela possibilidade de continuidade dos pagamentos dos professores contratados pela municipalidade enquanto estiver vigentes tais avenças, utilizando-se como critério para sua percepção o “efetivo exercício”, na medida em que além da suspensão das atividades letivas nas redes de ensino públicas e particulares poderem ser enquadradas como “falta justificada ao serviço público”, o Decreto Estadual n. 19.529/2020, estabeleceu a sua compensação futura no recesso escolar.

c) Nesta senda, as atividades educacionais não letivas que seriam realizadas nos períodos de recesso, a exemplo do planejamento do conteúdo programático, montagem das aulas, confecção do material didático, reunião de planejamento e etc, poderiam ser executadas neste interregno, em sistema de ‘teletrabalho’ ou serviço remoto, método legalmente aceitável como carga horária cumprida pelo profissional como vêm acontecendo em grande parte dos serviços públicos, para que não sofram solução de continuidade neste momento.

d) Diante do contexto acima exposto e à luz de várias possibilidades legalmente cabíveis, **entende-se ser viável, dentro da discricionariedade de cada gestão e de outras possibilidades de negociações, a continuidade do adimplemento do contrato celebrado entre a administração municipal e a respectiva empresa terceirizada, para o exercício de atividades-meio (merendeiras, vigilantes, faxineiros)**, que são realizadas nas unidades de ensino do município, acha vista, como já mencionado a paralisação das atividades desse empregados foram realizadas por força maior, e encontram respaldo legal nas normas condizentes.

e) De igual modo, **deve-se tentar preservar os contratos de estágio vigentes, por constituírem relações especiais de trabalho** e em observância aos princípios insertos no Estatuto da Criança e do Adolescente, como o da proteção integral do menor, em conformidade com a nota técnica exarada pelo Ministério Público do Trabalho; **em que pese, mais uma vez asseverando, não haja nenhum proibitivo legal para a suspensão dos contratos de estágio.**

f) **Em que pese não haja disposição normativa, no ordenamento jurídico pátrio vigente, que preveja a possibilidade da suspensão da execução dos contratos (como por exemplo, os relativos a contratos temporários, de estágios, e outros de natureza não permanente aqui tratados nos itens anteriores), ou até mesmo da vedação para adoção de tal procedimento, recomenda-se que o Gestor Público avalie a possibilidade (inclusive, considerando os efeitos sociais da medida) diante da frustração de receita decorrente da pandemia, à luz do princípio da economicidade, de proceder ao aludido ato de suspensão contratual, amparado no fato de que o pagamento sem efetiva contraprestação implicaria em dano ao erário e violaria as regras estabelecidas pela Lei nº 4320/64, em especial o artigo 63.**

g) Haveria vício insanável de inconstitucionalidade em eventual lei municipal que previsse a destinação de recursos egressos nos cofres públicos, oriundos de sanções pecuniárias de trânsito, para fins de ações de combate à pandemia pelo novo Coronavírus, em decorrência da competência constitucional privativa da União para legislar sobre o tema.

Por fim, não é demais asseverar, que o Administrador Público ao pautar suas ações neste novo cenário epidemiológico, deve levar em consideração a sua realidade local, além de sempre buscar estar ancorado nos princípios que regem a Administração Pública, dentre eles, da proporcionalidade, da razoabilidade, eficiência e principalmente a legalidade.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Salvador, 6 de maio de 2020.

BERNARDO FERNANDES VIEIRA
Assessor Jurídico